

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
SEDE ECUADOR
COMITÉ DE INVESTIGACIONES

INFORME DE INVESTIGACIÓN
LA MINERÍA CRIMINAL EN LOS PAÍSES ANDINOS:
Caracterización de un fenómeno de seguridad regional

INVESTIGADOR RESPONSABLE
Alexander Emilio Madrigal Garzón

Quito – Ecuador

2019

LA MINERÍA CRIMINAL EN LOS PAÍSES ANDINOS: Caracterización de un fenómeno de seguridad regional

Resumen o abstract.

La minería criminal hace referencia a aquellas prácticas delictivas de la minería ilegal e informal, relacionadas con el accionar y/o financiamiento del crimen organizado. Dichas prácticas se encuentran invisibilizadas por la falta de una conceptualización que las distinga de otras formas irregulares de minería, lo que impide diseñar una respuesta estatal o institucional conjunta en el caso de los países andinos. El objetivo de este trabajo es realizar una caracterización del fenómeno desde las concepciones de seguridad y defensa nacional y regional andina, describiendo la situación actual y consecuencias. Se propone acudir a un marco teórico constructivista, crítico de las perspectivas tradicionales de la seguridad (racionalistas), persistentes en la subregión. Como resultado se identificó que a pesar de la discrepancia conceptual en la concepción de seguridad y defensa, los países de la Comunidad Andina (CAN) presentan avances en la adopción de medidas contra la minería ilegal, aunque no frente a la minería criminal aun insuficientemente identificada. Se concluye señalando que la criminalidad en la minería se encuentra detrás de la minería ilegal e informal y delitos conexos (caso Amazonía), causando impactos que demandan una respuesta andina desde una concepción cooperativa de la seguridad.

Palabras claves.

Minería criminal, seguridad regional, países andinos, constructivismo, nuevas amenazas, crimen organizado, minería ilegal andina.

Datos del investigador.

Doctorando en Educación, Magister en Relaciones Internacionales mención en negociaciones internacionales y manejo de conflictos, Especialista en Pedagogía, Politólogo. Docente investigador, miembro del Grupo en Seguridad y Defensa y del Centro de Pensamiento y Seguimiento a los Diálogos de Paz de la Universidad Nacional de Colombia.

Contenido

Introducción	4
1. La defensa y seguridad nacional y regional de los países andinos en la Postguerra Fría.....	5
1.1. Debate conceptual	6
1.2. Contexto actual.....	11
2. El fenómeno de la minería criminal: una distinción necesaria	13
3. Situación y consecuencias de la minería criminal en los países de la CAN	20
4. Conclusiones	25
Bibliografía	27

Introducción

La minería es la actividad económica de explotación de yacimientos presentes en un territorio, realizada por múltiples actores sociales de forma legal o ilegal, de acuerdo al funcionamiento y eficacia de los marcos regulatorios establecidos por los estados. En los países andinos, las prácticas mineras se caracterizan por una falta de regulación efectiva, hecho que posibilita una economía ilegal manejada por actores criminales. Para denominar dicho fenómeno, la presente investigación propone hablar de la *minería criminal*: aquellas prácticas delictivas de minería ilegal o informal directamente relacionadas con el accionar y/o financiamiento del crimen organizado; grave amenaza contra los recursos estratégicos, la sociedad civil y la institucionalidad regional andina.

Sobre esta base, resulta pertinente preguntar: ¿cuáles son las características de la minería criminal en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú como fenómeno emergente de la seguridad regional andina asociado al crimen organizado? Dicho interrogante surge de la necesidad de reconocer una práctica criminal invisible, diferenciable de otros tipos de minería ilegal, con características nacionales y subregionales comunes y distintas en los países andinos. Se justifica entonces identificar y construir dicho fenómeno como una amenaza nueva a la seguridad que requiere una política pública conjunta, a partir de un diagnóstico para el diseño de una respuesta integral que se encamine a la protección de los recursos naturales y ambientales y a garantizar una gobernabilidad ambiental legítima en la región, sin criminalizar a los pobladores ni sus prácticas artesanales o ancestrales.

Por consiguiente, el objetivo general de esta investigación es caracterizar el fenómeno de la minería criminal en cada uno de los países miembros de la CAN (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) y su asociación a prácticas del crimen organizado. Para responder a dicho propósito, se proponen tres objetivos específicos: 1) clarificar los conceptos de defensa y seguridad nacional y regional en la agenda de los países de la CAN; 2) distinguir el fenómeno de la minería criminal como práctica asociada al accionar del crimen organizado de otras manifestaciones de la minería ilegal o informal; y 3) describir la situación actual y consecuencias de la minería criminal en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en un caso específico de estudio.

En la metodología se adoptó el enfoque cualitativo, soportado en un análisis documental de información secundaria: referentes teóricos, producción académica, documentos institucionales, prensa, entre otros. De igual manera, en el plano epistemológico, se acogió el enfoque interpretativo o subjetivista en Ciencias Sociales,

en sintonía con una lectura teórica constructivista desde la disciplina de las Relaciones Internacionales (RI) y el campo de estudios en seguridad y defensa a nivel regional, desde una perspectiva comparada empírica.

Así las cosas, el problema de investigación parte de definir un concepto (la minería criminal) para interpretar un fenómeno de seguridad y defensa regional andina. Luego se concentra en su caracterización empírica, mediante un análisis comparado de casos, bajo la concepción jurídico-institucional de cada país; lo anterior se interpreta bajo el fundamento teórico de los estudios en seguridad y defensa y la Teoría de las Relaciones Internacionales (TRI). Esto permitirá entender el fenómeno como un problema de crimen red, con elementos particulares nacionales y comunes regionales que representa una amenaza mayor a la del narcotráfico en razón a su situación y graves consecuencias.

Teniendo en cuenta lo anterior, la presente investigación se encuentra organizada en cuatro secciones. Luego de esta introducción general, se empieza por conceptualizar, por una parte, la defensa y seguridad nacional y regional de los países andinos tras el fin de la Guerra Fría (1), y, por otra, el fenómeno particular de la minería criminal, como un concepto diferenciado (2); esto implica la adopción de un marco teórico de referencia constructivista desde la disciplina de las RI. A partir de lo anterior es posible abordar su situación y consecuencias en los países de la CAN (3), evidenciando la necesidad de construir socialmente la minería criminal como amenaza. Finalmente, se presentan unas breves conclusiones (4) a manera de cierre.

1. La defensa y seguridad nacional y regional de los países andinos en la Postguerra Fría

Para abordar el fenómeno de la minería criminal como nueva amenaza regional andina, es necesario conceptualizar la defensa y la seguridad tanto nacional como regional de los países andinos, tomando como punto de inflexión la Postguerra Fría que, justamente, permitió ampliar la agenda y considerar nuevas amenazas. Por tanto, en la presente sección se plantea el debate conceptual, pasando por perspectivas nacionales hacia una visión regional de la seguridad y la defensa, con el fin de llegar al contexto actual, sobre el que es posible proyectar una respuesta a un fenómeno interdependiente que requiere ser construido como amenaza subregional.

Cabe señalar que comprender la minería criminal como amenaza demanda una revisión de los conceptos tradicionales de seguridad y defensa en la región. Esto significa trascender la visión realista/neorrealista y liberal/globalista (racionalista) de la seguridad para asumir una visión constructivista (reflectivista)¹, según la cual las nuevas amenazas se van construyendo a partir de las interacciones sociales e interestatales. Esto sugeriría que si bien existen diferentes formas de comprender el problema (visiones o agendas nacionales), es posible construir una respuesta institucional cooperativa conjunta.

1.1. Debate conceptual

Para empezar es necesario definir los conceptos de seguridad y defensa e identificar cómo estos se han venido adaptando a las realidades de la geopolítica y a los desafíos hemisféricos². Desde la disciplina de las RI, la seguridad y defensa aparece anclada fundamentalmente a lecturas realistas/neorrealistas (Orozco 2006) que se centran en la seguridad del Estado (seguridad nacional) y el mantenimiento del poder militar, ofensivo o disuasivo, frente a amenazas externas (defensa) o internacionales (Vargas 2006). “During the Cold War, the dominating conception of security focused on military power and strategic relationships between states” (Booth 2007: 96). Según esta tradición hobbesiana, de la integridad territorial del Estado y el control de amenazas dependía el bienestar general, siendo el objetivo central de la política de seguridad “disponer de todos los medios indispensables, así como de los recursos necesarios para preservar el interés de la nación” (Orozco 2006: 166).

Sin embargo, indiscutiblemente el fin de la Guerra Fría tuvo un profundo impacto en la seguridad internacional (Buzan y Weaver 2003) y significaría una oportunidad para replantear sus conceptos y adoptar una lectura más acorde con la globalización, en consonancia con un mundo política y económicamente interdependiente (Keohane 1993 y 2002), como plantea, desde la tradición kantiana o liberal, la perspectiva globalista en seguridad. Esto involucra amenazas no tradicionales, temas que si bien provienen de la política doméstica deben ser atendidos de forma cooperativa y a nivel internacional con

¹ Tras la “síntesis neo-neo” entre el neorrealismo y el neoliberalismo, que da lugar al racionalismo, se da inicio al cuarto debate entre los racionalistas y los reflectivistas (Sodupe 2013), en donde se ubica el constructivismo como “una doctrina “según la cual el panorama internacional se construye mediante la interacción de los Estados” (S. Taylor, 2011: 150), donde agentes y estructuras se co-constituyen a través de sus ideas y acciones, dando significado propio a la realidad social internacional, lo cual da lugar, a su vez, a la comprensión de realidades históricas diversas y alternativas de acuerdo a contextos y procesos sociales distintos” (Madrigal 2017: 25).

² Esta parte se apoyará fundamentalmente en el trabajo de Madrigal y Miranda (2018).

múltiples actores y a través del establecimiento de instituciones (Cujabante 2009). Esto demuestra que se requiere un tratamiento distinto al sugerido por realistas/neorrealistas, pues nuevas amenazas compartidas (internacionales y domésticas, esto es, intermésticas) exigen respuestas de seguridad cooperativa, desde una concepción amplia de seguridad y defensa que permita definir las capacidades institucionales frente a tales desafíos y actores no convencionales, agentes privados como los grupos delictivos o el crimen organizado nacional o transnacional (Madrigal y Miranda 2018)³.

La seguridad nacional en su concepción tradicional (estatocéntrica) se amplía para acoger a los individuos y a la sociedad (Vargas 2006), de allí que empiece a hablarse desde el nuevo paradigma de la seguridad humana (Fuentes y Rojas 2005) en consonancia con el temprano enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica (OEA 1992) en las américas. La seguridad internacional y regional, empiezan a reconocer como uno de los factores de inseguridad contemporáneos la conflictividad por el acceso a los recursos naturales y la degradación medioambiental (Bartolomé 2004; Dockendorff y Duval 2013; Rodríguez 2007)⁴. Por lo tanto, la *seguridad ambiental*⁵ implica el desplazamiento del Estado como objeto de referencia de la seguridad al concepto de ambiente, centrando su atención en los problemas o conflictos ambientales “que pueden desembocar en el uso de las fuerzas armadas y la violencia” (Brauch 2009: 222), y que se posicionan en la agenda pública como “acciones humanas [que] plantean serias amenazas” (Salazar 2002: 244), sobre todo para una subregión como la andina.

El accionar del crimen organizado, como agente principal de economías ilegales⁶, mantiene mercados negros de circulación de bienes y servicios derivados a los que sirve

³ Según el artículo 2a de la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, “por “grupo delictivo organizado” se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material” (2000: 5).

⁴ En Latinoamérica, “los conflictos se relacionan con recursos cada vez más escasos (petróleo, gas, otros minerales); la conservación de las selvas tropicales del Amazonas con su biodiversidad (bioprospección o biopiratería, Shiva et al., 1999; Oswald, 2001, 2007b; Foyer, 2005); desertificación y los grandes ríos (Amazonas, Orinoco) y el acuífero Guaraní en el Cono Sur que se están convirtiendo en botines de diversos intereses. Finalmente, la escasez y contaminación del agua y la pérdida de la biodiversidad más importante del mundo presionan a América Latina para conservar sus recursos, en aras de mitigar los efectos del cambio climático y no debilitar los fenómenos ambientales globales (Niño/Niña, Corriente del Golfo, Amazonas, monzón).” (Oswald y Brauch 2009: 39)

⁵ Para un análisis de la relación entre medio ambiente y seguridad en las grandes tendencias de la literatura académica sobre el concepto de seguridad ambiental y las controversias sobre la ampliación de la agenda de seguridad a los temas ecológicos y medioambientales, se recomienda ver el trabajo de Lavaux (2004).

⁶ “The underground economy (or illegal economy) covers market production of goods and services, legal and illegal, which are sold or purchased illegally. It is composed of both the irregular economy, where legal

como suministrador ilícito. Según Hernández, el crimen organizado se caracteriza por “la amenaza o el uso de la fuerza para sus actividades” y por recurrir al “uso de la corrupción como instrumento principal para erosionar las capacidades del Estado y aumentar la impunidad” (2008: 6). Así mismo, tales agentes juegan con la ilegalidad e informalidad de determinados mercados, hasta establecer un mercado criminal donde “la mercancía puede ser legal o ilegal, pero el intercambio y la exigencia del cumplimiento de los contratos está mediado por la violencia y la intimidación” (Defensoría del Pueblo 2018: 20). En la actualidad, tienen un alcance transnacional, pues ya “no es la suma de personas, sino la integración de cárteles, mafias o bandas criminales en un sistema de nodos y redes que se expresa como una red global del crimen” (Carrión 2015: 6).

Reconociendo la transformación del contexto, actores y agenda, Tickner y Mason sugieren el concepto de *seguridad transregional*: “la existencia de un proceso regional amplio que trasciende las fronteras del Estado-nación” pero que interactúa “con una serie de problemas políticos y socio-económicos dentro de cada país en la región” (2009: 591). Esta perspectiva resulta pertinente para hablar de seguridad en la subregión andina, dada su similitud en regímenes y sistemas políticos, pero sobre todo en los retos en materia de seguridad como, por ejemplo, la problemática de tráfico ilegales y su interrelación con la debilidad institucional persistente de los Estados de la subregión⁷.

Ahora bien, para construir una conceptualización de la seguridad y la defensa andina, es necesario primero revisar por separado el estado de tales conceptos en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, para luego analizar sus proximidades y una posible visión conjunta en el esquema de integración de la CAN. Para el primer propósito se propone revisar los conceptos de seguridad y defensa en cada país, como se resume en la tabla 1.

Tabla 1.

goods and services are produced and exchanged under illegal conditions, and (productive) black markets, the preserve of goods and services that are illegal but satisfy all the parties involved.” (Lemieux 2007: 5)

⁷ Resulta pertinente aquí el trabajo de Molano-Rojas y Moncada (2017) que, desde una perspectiva institucionalista, muestra cómo el funcionamiento del marco institucional es fundamental para la economía de mercado, lo que lleva a considerar que la relación entre instituciones y seguridad opera en doble vía. Tales deficiencias y precariedad “en el peor de los casos, pueden contribuir a crear condiciones para el florecimiento de *actividades económicas ilegales* que, altamente lucrativas, generan su propia para-institucionalidad, se aprovechan de la falta de infraestructura —al tiempo que crean la suya propia—, y explotan indiscriminadamente toda suerte de recursos. Lo anterior genera costos muy altos al Estado y al conjunto de la sociedad. Las actividades económicas ilegales debilitan la legitimidad de las instituciones, estimulan la corrupción, alimentan mercados de violencia, *deterioran la seguridad ciudadana*, distorsionan el funcionamiento de la economía, comprometen las capacidades de gobierno efectivo, depredan el medio ambiente e imponen a las personas condiciones indignas de trabajo. La tendencia de las economías ilegales a articularse en circuitos transnacionales - con el consecuente desbordamiento o derrame de sus efectos - agrava aún más este panorama” (2017: 1; énfasis añadido).

Conceptos de seguridad y defensa en los países andinos

País	Concepto de seguridad	Concepto de defensa
Bolivia	<p><i>Seguridad integral:</i> condición política, económica, cultural, social, ambiental y militar que se manifiesta como un proceso continuo y perdurable con dinámica propia que nace con la organización del Estado y se relaciona con la soberanía e independencia, su conservación, supervivencia y desarrollo.</p> <p><i>Seguridad ciudadana:</i> un bien común esencial de prioridad nacional para el desarrollo del libre ejercicio de los derechos y garantías individuales y colectivas, de todos los estantes y habitantes del territorio y una condición fundamental para la convivencia pacífica y el desarrollo de la sociedad boliviana.</p>	<p>La defensa es una <i>responsabilidad</i> fundamental del Estado, integral, multifacética, dinámica, permanente y articulada con la seguridad y el desarrollo, basada en la íntima unión entre la sociedad civil–militar (pueblo y FF.AA.) con el esfuerzo dirigido hacia la protección del Estado, la sociedad y sus intereses; asimismo, implica la participación de las FF.AA. en el desarrollo integral. Se conceptualiza como el conjunto de medidas que el Estado utiliza para hacer frente a toda agresión interna o externa, a fin de alcanzar adecuadas condiciones de seguridad.</p>
Colombia	<p><i>Seguridad multidimensional:</i> Se reconoce como “una política de carácter multidimensional que atienda los intereses nacionales, consolide el Estado de derecho, fortalezca la legitimidad democrática de las instituciones, garantice el respeto de los derechos humanos y se convierta en el motor de la transformación estructural de los territorios afectados por la criminalidad y la violencia” (Ministerio de Defensa 2018: 9). Así, “la seguridad es condición indispensable para garantizar el orden jurídico, la legalidad y la vigencia de la ley es la mejor garantía para la convivencia pacífica y el ejercicio pleno de los derechos humanos, ambos objetivos de la seguridad” (Ministerio de Defensa 2018: 10).</p>	<p><i>Defensa nacional:</i> “Garantizar la soberanía e integridad del territorio nacional, protegiendo los intereses nacionales” (Ministerio de Defensa 2017).</p> <p>En la Política de Defensa y Seguridad (PDS) del gobierno de Iván Duque Márquez (2018-2022), la defensa se encuentra interrelacionada con la disuasión y la diplomacia, junto a la seguridad, articulada a la idea de “la acción unificada del conjunto de las instituciones del Estado” (Ministerio de Defensa 2018: 10), concebida más allá de las capacidades militares o del despliegue operacional de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.</p>
Ecuador	<p>La <i>seguridad pública</i> será integral para todos los habitantes, comunidades, pueblos, nacionalidades, colectivos, para la sociedad en su conjunto, las instituciones públicas y privadas, y comprende acciones conjugadas de prevención, protección, defensa y sanción. Así, se prevendrán los riesgos y amenazas que atenten contra la convivencia, la seguridad de los habitantes y del Estado y el desarrollo del país; se protegerá la convivencia y seguridad ciudadanas, se defenderá la soberanía e integridad territorial y se sancionarán acciones y omisiones.</p>	<p>La Defensa es un <i>deber</i> irrenunciable y permanente del Estado. Es un componente de la seguridad integral y garantiza la soberanía e integridad territorial. Preserva los derechos, garantías y libertades y tiene participación activa en la integración regional. Es un bien público. Exige un grado de cultura de seguridad y defensa en todos los niveles de la sociedad, e implica su conducción democrática desde una visión integral de la seguridad, el desarrollo y la construcción de la paz interna, regional.</p>
Perú	<p>La seguridad es la <i>situación</i> en la cual el Estado tiene garantizada su independencia, soberanía e integridad y la población los derechos fundamentales establecidos en la Constitución. Esta situación contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, basada en los valores democráticos y en el respeto a los derechos humanos.</p>	<p>La <i>Defensa Nacional</i> es el conjunto de medidas, previsiones y acciones que el Estado genera, adopta y ejecuta en forma integral y permanente, se desarrolla en los ámbitos externo e interno. Toda persona natural y jurídica está obligada a participar en la Defensa Nacional.</p>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación 2011; Resdal 2012; Centro de Altos Estudios Nacionales 2013; Ministerio de Defensa 2017 y 2018; entre otros.
Elaboración propia.

Al comparar los conceptos de seguridad y defensa en los cuatro países de la CAN se identifica la permanencia de la visión realista/neorrealista en los mismos, anclados a una lectura estatocentrista de sus objetivos y que no alude a la naturaleza interméstica de los asuntos que en este nuevo contexto corresponde asumir. El concepto de seguridad en los cuatro países se refiere a la seguridad pública interna, ya sea enfocada al ciudadano (principalmente Bolivia y Colombia) o a la protección de derechos (Ecuador y Perú),

considerando su integralidad e interrelación con la defensa, comprendida como deber o responsabilidad del Estado (Bolivia y Ecuador) que implica un conjunto de medidas nacionales (Colombia y Perú) para salvaguardar la soberanía. Cabe señalar que mientras en Bolivia ambos conceptos se articulan a una agenda social de desarrollo (que incluye lo ambiental), en Colombia y Ecuador el interés es atender sobre todo riesgos y amenazas, mientras en Perú el propósito es garantizar la democracia.

Una vez identificados los conceptos de seguridad y defensa en cada país, es pertinente revisar qué avances se han construido hacia la configuración de una visión común de la seguridad y la defensa de los países andinos, fundamentalmente en el marco de la CAN como su principal esquema de integración. De acuerdo con la misma, si bien en los temas de seguridad normativamente se avanzó entre 1992 y 1994, a pesar de la existencia de obstáculos burocráticos y sensibilidades políticas, será en el siglo XXI, desde la suscripción del *Compromiso de Lima* en 2002 y sobre todo tras la *Iniciativa de estabilización regional andina* de la Unión Europea (UE) desde 2003, cuando en la Política Exterior Común se empezarán a impulsar “programas y acciones dirigidas a construir una visión andina de seguridad y a profundizar el diálogo y la cooperación en esta materia en la subregión” (Comunidad Andina 2006: 7). En su momento, se señaló

la necesidad de diseñar e implementar planes de acción concretos para la lucha contra el terrorismo, el problema mundial de las drogas, la corrupción y el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras. Estos flagelos son considerados como los principales problemas de seguridad de la subregión, los cuales están intrínsecamente asociados y ameritan una respuesta coordinada de los Países Miembros y del mundo, en la perspectiva del principio de la responsabilidad compartida y bajo un enfoque multidimensional de la seguridad (Comunidad Andina 2003).

El resultado de este esfuerzo fue el establecimiento de instrumentos comunitarios encaminados a consolidar una “zona andina de paz” desde el paradigma multidimensional de la seguridad humana y ciudadana, en consonancia con la Declaración de Seguridad en las Américas (2003) de la Organización de Estados Americanos (OEA). Así,

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores estableció que, desde una perspectiva andina, la seguridad es entendida como la situación en la que el Estado y la sociedad se encuentren protegidos frente a amenazas o riesgos susceptibles de afectar el desarrollo integral y el bienestar de sus ciudadanos, así como el libre ejercicio de sus derechos y libertades en un contexto de plena vigencia democrática (Comunidad Andina 2009).

El principal instrumento derivado de este proceso será la Decisión 587 de 2004 en la que se establecieron los lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común, incluyendo en su primer objetivo “enfrentar de manera cooperativa y coordinada las

amenazas a la seguridad” (Comunidad Andina 2009: 19), refiriéndose específicamente, en su objetivo tres, a la prevención, combate y erradicación de las nuevas amenazas.

A pesar de la existencia de este marco normativo subregional e incluso extraregional (los compromisos internacionales suscritos por los países andinos), los dilemas de la región –“tensiones en las relaciones interestatales, flujos ilegales transnacionales y el resquebrajamiento de los antiguos contratos sociales” (Guáqueta y Peña 2005: 146)-, entendidos como problemas de seguridad transregional, además de la internacionalización del conflicto interno colombiano y la política estadounidense hacia la región, impidieron un desarrollo continuo y su implementación efectiva.

Se puede afirmar que a pesar del “salto conceptual” en seguridad en los países andinos hacia una visión amplia y compartida de mediados de la primera década del siglo XX, superando la lectura realista, ad portas de la década de 2020 “en teoría, los Estados tienen instrumentos domésticos e internacionales para contrarrestar las amenazas, pero es obvio, dada la situación [*persistente*] de la región, que su eficacia y pertinencia son limitados” (Guáqueta y Peña 2005: 153). Es decir que se avanzó en la conceptualización, más no en su materialización en acciones concretas a nivel subregional y nacional.

No obstante, sobre esta base normativa fue posible establecer la Decisión 774 de 2012 conocida como la *Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal*, considerando ésta como un problema de carácter multidimensional que provoca graves daños, definida como aquella “actividad minera ejercida por persona natural o jurídica, o grupo de personas, sin contar con las autorizaciones y exigencias establecidas en las normas nacionales” (CAN 2012: 3). Cabe señalar que en la Decisión 774, además de establecer medidas (prevención y control), procedimientos (decomiso y/o incautación, destrucción e inutilización de bienes, maquinaria, equipos e insumos) e instancias (Comité Andino contra la Minería Ilegal), ha representado la base jurídica para que los estados andinos empiecen a desarrollar el tema en sus legislaciones nacionales.

1.2. Contexto actual

Una vez identificados los conceptos de seguridad y defensa de los países andinos y la visión conjunta en la que se demuestra su cercanía en términos de una concepción común de amenazas e incluso el establecimiento de institucionalidad comunitaria y la definición de acciones de política, es necesario pasar a caracterizar el contexto actual. Considerando la coyuntura de la subregión andina, todo parece señalar que no existen las

condiciones para el cambio de paradigma en materia de seguridad, persistiendo las lecturas realistas a pesar del avance formal en la definición de una visión común de la misma en una lectura amplia y acorde con los desafíos de la globalización.

Tres hechos determinan la agenda andina de seguridad y defensa actual. Primero, el estancamiento del proceso de integración andino⁸ y particularmente de su visión de seguridad cooperativa, más allá de acciones de carácter bilateral. Segundo, la condición política de los países de la subregión, cuya característica central sigue siendo el mantenimiento de regímenes políticos que no satisfacen las expectativas y demandas ciudadanas, en algunos casos con amenazas a la institucionalidad democrática⁹. Tercero, la política exterior de los Estados Unidos “narcotizada” sobre la región y su interés manifiesto de intervenir en la crisis venezolana, incluyendo la participación de actores latinoamericanos y ajenos a la región con intereses geopolíticos concretos en juego¹⁰. Tales hechos impiden que los países andinos prioricen en su agenda asuntos de fondo que requieren una acción conjunta, ante la que no existe voluntad política ni interés real.

Mención aparte merece el desarrollo del postacuerdo colombiano y su impacto sobre la subregión andina. Al respecto, si bien había expectativas optimistas sobre los posibles efectos positivos del fin del anacrónico conflicto colombiano (un horizonte de ruptura con su tradicional política de escaso compromiso frente a la región y el alineamiento estratégico con los Estados Unidos, la atención a fronteras y a nuevas amenazas), en la actualidad, dado el escalamiento de las condiciones de inseguridad que desbordan sus fronteras nacionales (disidencias de las FARC, Ejército de Liberación

⁸ “El caso andino nos pone de presente la transversalidad del proceso integrador y la ausencia de completitud con la simple consagración de estructuras jurídicas e institucionales que no se acompañan de una verdadera voluntad de transferir ciertas competencias a los órganos instituidos [...] Sin lugar a dudas, las desavenencias ideológicas que se han dado entre los jefes de Estado en la región desde finales de la década del noventa hasta hoy han sido el telón de fondo y han creado el escenario propicio para que la Comunidad Andina paulatinamente haya ido extinguiéndose [...] Las diferencias políticas han producido un resquebrajamiento que en el interior de la comunidad podríamos delimitar en dos bloques, a la izquierda (Ecuador y Bolivia) y a la derecha (Perú y Colombia) que han desconocido por completo los instrumentos del sistema, para en su lugar pugnar por lo que cada cual considera más beneficioso para sus países sin tener presente el ámbito comunitario.” (Rueda 2014: 225-226)

⁹ Independientemente de la orientación ideológica de los gobiernos de los países andinos, según Patrick Duddy: “Es difícil generalizar sobre América Latina, pero ciertas observaciones parecen de aplicación general. La desigualdad, la corrupción, la violencia criminal y la dependencia de los productos básicos siguen siendo preocupaciones de fundamental importancia en gran parte del hemisferio. La persistente desigualdad hace que los gobiernos sean vulnerables a movimientos populistas y esta sigue siendo una de las regiones más desiguales del mundo” (Portafolio 2018).

¹⁰ Además del respaldo tácito del gobierno mejicano de López Obrador, Rusia, China y Cuba como “actores externos importantes se oponen, en diversos grados, a la postura adoptada por la mayoría de la región, junto con la UE. Cada uno juega un rol en respaldo del gobierno de Maduro, aunque por diferentes razones [...] Desde la perspectiva de la administración Trump, la participación de Rusia y China en Venezuela representa una amenaza para los intereses de EE.UU. en las Américas” (International Crisis Group 2018: 31- 33).

Nacional (ELN), narcotráfico, crimen organizado), parece constatarse un *horizonte de continuidad*: “Colombia seguirá conservando su distanciamiento [...] ostentando los mismos patrones de comportamiento histórico en su política de seguridad y defensa tanto a nivel interno como en el plano internacional” (Madrigal 2015: 233).

De lo anterior se colige que si bien existen relaciones y acciones bilaterales y multilaterales formales, respaldadas por el marco institucional comunitario de la CAN, que se suman a coincidencias en su lectura individual de la defensa y la seguridad, dada la coyuntura política subregional, no hay un ambiente político propicio para atender el fenómeno de la minería ilegal desde la perspectiva de la seguridad cooperativa andina. No obstante, esto no significa que no sea necesaria una respuesta a dicha problemática, que no sea posible interpretar su fenomenología conjuntamente, sobre la base de los acuerdos existentes, y que distinguir y caracterizar la minería criminal de la ilegal, no sea el principio para empezar a construir socialmente dicho asunto como nueva amenaza.

2. El fenómeno de la minería criminal: una distinción necesaria

En esta sección se distinguirá el fenómeno de la minería criminal como práctica asociada al accionar del crimen organizado de otras manifestaciones de la minería ilegal en los países andinos. El propósito de diferenciar el concepto es cumplir un pre-requisito para su interpretación como un fenómeno de seguridad y defensa en la región andina: su caracterización. Para ello, se propone la adopción de un marco teórico de referencia constructivista desde la disciplina de las RI que permita la caracterización empírica de la minería criminal, objeto de la siguiente sección.

Así las cosas, en esta sección se expondrá tal marco de referencia para analizar las concepciones jurídico-institucionales de la minería ilegal en cada país andino, tratando de reconocer la forma como se denomina la minería criminal o si existe como concepto. Se plantea que la minería ilegal como práctica del crimen organizado presenta elementos particulares nacionales y comunes regionales, que representan una amenaza mayor que la del narcotráfico a la seguridad y la defensa subregional, en razón a su situación actual y graves consecuencias sobre la seguridad ambiental andina.

En primer lugar, el marco de referencia se constituye a partir de la crítica a los estudios tradicionales en seguridad y defensa; esto es, el cuestionamiento de la capacidad

explicativa de postulados individualistas-objetivistas, realistas/neorrealistas e incluso liberales/neoliberales en RI (racionalismo) en el marco del cuarto debate (Madrigal 2017). Esto se hará a partir del posicionamiento de la seguridad como concepto fundamental para explicar los fenómenos de la globalización, siguiendo la tesis de Orozco (2006) y la lectura de la seguridad en el constructivismo moderado de Wendt (2003 y 2005).

Según Orozco, la TRI “se está enfocando hacia el concepto de seguridad como guía de interpretación de la dinámica del sistema” (2006: 162), idea organizativa e instrumento del poder político referido a la integridad del Estado. Esta concepción clásica restringida acompaña a la región andina, manteniéndose en la práctica cuando los estados priorizan un supuesto “interés nacional” inmutable y la defensa irrestricta de su soberanía e integridad territorial, como se mostró anteriormente. No obstante, desde el constructivismo, tal lectura resulta equivocada.

Comprender el interés nacional como algo dado –estructural-, sin considerar la posibilidad de cambio en los agentes (unidades o estados), impide reconocer que la seguridad depende de las percepciones e interacciones sociales, esto es, de un contexto sociohistórico cambiante que le otorga significado a la política (Wendt 2003). Por ello, el constructivismo enfatiza en “la constitución intersubjetiva de estructuras y agentes en las interacciones estatales, bajo el influjo de ideas socialmente compartidas, las cuales determinan identidades e intereses que se forman mediante significados colectivos en continuo cambio de acuerdo con sus propias prácticas” (Madrigal 2018: 51). De tal forma,

la posición de los actores internacionales es una construcción social y que los intereses de una nación se elaboran según una serie de procesos que parten de unas bases sociales primarias y fundantes frente al interés nacional, es decir, la identidad. Para el constructivismo el interés nacional es sólo la expresión de la identidad de una sociedad, la cual es artífice de los procesos de relación de las unidades del sistema. (Orozco 2006: 167)

Por tanto, una concepción amplia de la seguridad en la agenda andina dependerá de la interacción y el aprendizaje de los agentes, esto es, el proceso que dé lugar a la creación de instituciones. Siguiendo a Wendt,

Una institución es una estructura o un conjunto de identidades e intereses relativamente estable. Normalmente estas estructuras están codificadas en reglamentos y normas oficiales, pero éstas solamente tienen valor en virtud de la socialización de los actores y de su participación del conocimiento colectivo. (2005: 9)

De allí que crear y mantener una institución es un proceso cognitivo en el que circulan ideas socialmente compartidas (entre otros, conceptos o conocimientos) por los agentes interactuantes, más allá de algo simplemente conductual como señalan teorías

racionalistas, verbigracia el neorrealismo (Keohane 1993). En este contexto, la autoayuda es una institución que afecta la seguridad de los estados y el significado de ésta varía:

En un extremo tenemos los sistemas de seguridad “competitivos”, en los que los estados se identifican entre ellos como negativos para la seguridad y la ganancia de ego es vista como la pérdida del alter. La identificación negativa en condiciones de anarquía conforma sistemas de política de poder “realistas” [...] En el punto medio de este continuo está el sistema de seguridad “individualista”, en el que los estados son indiferentes a las relaciones entre su seguridad y la de los otros. Esto conforma sistemas neoliberales [...] Esto contrasta con el sistema de seguridad “cooperativo”, en el que los estados se identifican positivamente entre ellos y así la seguridad es percibida como una responsabilidad de todos. Esto no es autoayuda en un sentido interesado, ya que el yo en función del cual se definen los intereses es la comunidad; los intereses nacionales son los intereses internacionales. (Wendt 2005: 9-10)

Para el caso de estudio, si bien en la subregión andina predominan sistemas de seguridad que dificultan la acción colectiva, como los competitivos donde la cooperación es imposible o los individualistas en los que ésta es posible solo a través de regímenes internacionales, para llegar a un sistema de seguridad cooperativo en los países de la CAN (Keohane, 2002), será necesario construir socialmente una nueva concepción de la seguridad y la defensa. Como se expuso en la anterior sección, hay avances en este sentido aunque aún es necesario institucionalizar en las prácticas dicha conceptualización. Para ello, el caso de la minería ilegal, eventualmente construida como nueva amenaza a la seguridad ambiental, a partir de su distinción y conceptualización (como minería criminal), en respuesta a las condiciones socio-históricas propias de la subregión, puede ser la base para alcanzar un sistema de seguridad cooperativa, multidimensional e integral de acuerdo a los desafíos del siglo XXI.

Construir socialmente el concepto de minería criminal es entonces fundamental para generar una respuesta al fenómeno percibido. Dicho concepto debe partir de analizar las concepciones jurídico-institucionales de la minería en cada país andino, tratando de identificar avances en la implementación de la Decisión 774 de 2012 y si se encuentra una diferenciación de la minería criminal de otras formas de minería ilegal. Como se presenta en la Tabla 2, sí hay avances legislativos para el combate de la minería ilegal (asociada a la explotación y extracción ilícita o ilegal de minerales como tipo penal, a través de mecanismos de formalización –institucionales- y de control administrativo, policial o militar –coercitivos- de actividades no permitidas)¹¹, pero no se distingue la

¹¹ En el caso colombiano, extensible a toda la subregión andina, de acuerdo a la información de la Tabla 2, “las respuestas del Estado pueden clasificarse en dos grandes grupos: las de tipo institucional y las de tipo coercitivo. Respecto a las de tipo *institucional* es preciso mencionar políticas de formalización y sustitución

“minería criminal”, persistiendo una multiplicidad de denominaciones que impiden diferenciar el accionar de actores propiamente criminales de las comunidades que bien pueden ser solo víctimas en la cadena de valor de la economía ilegal.

Tabla 2

Avances legislativos en la implementación de la Decisión 774 de 2002

País	Norma	Minería ilegal
Bolivia	<p>Administración de recursos: Política estatista con control pleno de la explotación de recursos mineros (Ley 29 de 1956; Constitución Capítulo II y IV; Decr. supremos 29117 y 29164 de 2007, 29410 de 2008).</p> <p>Manejo ambiental: Ley 1333 de 1992 o de medio ambiente (manejo, proceso, incentivos para la protección ambiental y el desarrollo sostenible); Ley 1777 de 1997 (control de flujos contaminantes, obligación de la mitigación de daños).</p>	<p>Transformación productiva cooperativa: Decreto Supremo N° 233 (Fondo de Financiamiento para la Minería –FOFIM- en sustitución del Fondo Minero de Inversión –FOMIN-); Ley 845 de 2016 (reversión a dominio del Estado, control y fiscalización de cooperativas mineras).</p> <p>Plan de Desarrollo: Modelo de desarrollo de la minería estatal, minería privada mediana y fortalecimiento del sector cooperativo en la producción primaria (Plan de desarrollo económico y social 2016-2020 en el marco del desarrollo integral para vivir bien).</p>
Colombia	<p>Administración de recursos: Política aperturista.</p> <p>Institucionalidad: Decreto 4134 de 2011 (Agencia Nacional de Minería, autoridad).</p> <p>Títulos mineros: Ley 20 de 1969 y Decreto 2655 de 1988 (tipos de títulos mineros), Ley 685 de 2001 (derecho a explorar y explotar minas con contrato de concesión e inscripción en Registro Minero Nacional y control a la explotación ilícita de minerales).</p>	<p>Control de explotación ilícita Código Penal (art. 244, exploración y explotación ilícita de yacimientos mineros); Decreto 2235 de 2012 (destrucción de equipos mecánicos en las actividades mineras ilegales).</p> <p>Formalización: Plan Nacional de Desarrollo Minero 2012 Visión 2014 y con horizonte 2025 (definición del concepto de minería artesanal de pequeña escala, caracterización y formalización); Decreto 933 de 2013 (minería tradicional); Ley del Mercurio No. 1659 de 2013; Decreto 480 del 2014 (subcontrato de formalización).</p>
Ecuador	<p>Administración de recursos: Política conservacionista. Competencia estatal exclusiva sobre los minerales y derecho de administración (art. 261 y 313 de la Constitución Política).</p> <p>Ley Minera: Ley 45 de 2009, capítulo II del título IV (preservación del medio ambiente), proceso de formalización de minería artesanal.</p>	<p>Explotación ilegal de minerales: operaciones, trabajos y labores sin título o permiso (art. 56, Ley de Minas), juzgamiento y sanciones (art. 57). Decreto N° 119 de 2009 (Reglamento General de la Ley de Minería, incluye medidas contra la explotación ilegal o com. clandestino).</p> <p>Institucionalidad: Comisión Especial para el Control de la Minería Ilegal (Decreto N° 754 de 2011) como instancia de asesoraría, decisión, coordinación y seguimiento.</p>
Perú	<p>Marco regulatorio general: Ley General de Minería, Decreto Supremo N° 014-92-EM. y Decreto Legisl. N° 109 (aprovechamiento).</p> <p>Formalización: Decreto de urgencia 012-2010 y 004-2011 (suspensión de los petitorios mineros, zonas de exclusión minera, prohibición del uso de equipos, fortalecimiento del proceso de formalización).</p>	<p>Minería ilegal: Decreto Legislativo N° 1102 - Incorpora al Código Penal los delitos de minería ilegal (tipificación). Decreto Legislativo N° 1101 - Medidas para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental como mecanismo de lucha contra la minería ilegal (pequeña minería y minería artesanal). Decreto Legislativo N° 1103 - Medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal. Decreto Supremo N° 003-2014-PCM — Estrategia Nacional para la Interdicción de la Minería Ilegal (erradicación y reducción de delitos conexos).</p> <p>Institucionalidad: Decreto Supremo N° 075-2012-PCM — Crea la Comisión Multisectorial Permanente para seguimiento de la minería ilegal y el desarrollo del proceso de formalización.</p>

Fuente: Suárez 2016; páginas institucionales, entre otros.

de actividades mineras, procesos participativos y asociativos para la legalización de actividades mineras, el desarrollo de mecanismos de seguimiento y el control de la explotación y comercialización de minerales. Dentro de las respuestas de tipo *coercitivo* se encuentran actuaciones como interdicción de las explotaciones, operaciones policiales y militares contra actores armados, operaciones militares contra las explotaciones ilegales o actuaciones judiciales en contra de implicados en la financiación de grupos armados a través de la minería.” (Defensoría del Pueblo 2018: 140; énfasis añadido)

Elaboración propia.

Dado lo anterior, frente a la conceptualización de la minería criminal, es claro que no existe como categoría independiente. Esto obedece a la falta de distinción institucional y jurídica de las múltiples prácticas mineras en los países de la subregión (Suárez 2016), que incluyen un amplio espectro de actividades caracterizadas por la informalidad, que si bien pueden ser ilegales o ilícitas, no necesariamente son criminales, pues éstas últimas son solo aquellas en las que interviene la criminalidad organizada¹². Esto obedece a los incentivos que producen las exportaciones de minerales de origen ilícito en los países andinos, más importantes que el tráfico de drogas, sobre todo tras el aumento de los precios internacionales del oro¹³. Queda en evidencia que “los grupos armados ilegales también han desarrollado mecanismos para percibir ingresos de esta actividad” (Defensoría del Pueblo 2018: 128), mediante un complejo tipo de minería criminal que terminó incorporándose en la economía ilegal minera de la subregión¹⁴ para competir por el control territorial con prácticas violentas y graves impactos de alcance subregional.

A manera de inventario, en la Tabla 3 se ofrece una clasificación de las prácticas mineras en los países andinos y su asociación con la criminalidad organizada, la cual si

¹² En el caso peruano, “la diferencia entre la minería informal y la minería ilegal es que la primera posee potencial de formalización; es decir, puede convertirse en una actividad permitida con la autorización del Estado. En contraste, la minería ilegal opera en zonas prohibidas para la explotación de recursos naturales y, por tanto, debe ser erradicada (Defensoría del Pueblo 2014: 165). En ambos casos estamos ante conductas que vulneran normas estatales con graves consecuencias ambientales y sociales” (Dargent y Urteaga 2016: 656). Haciendo extensible a la subregión andina dicha diferenciación, se puede afirmar que la minería informal se debe combatir con la formalización mientras que la ilegal requiere un tratamiento coercitivo (Defensoría del Pueblo 2018), distinguiendo “la convergencia de factores criminales que utilizan esta práctica para la financiación de sus actividades ilícitas” (Congreso de la República de Colombia s.f.: 5). Así mismo, es preciso tener en cuenta como recomendación el hecho de que “cualquier regulación sobre el fenómeno de la “minería ilegal” debe ser comprensiva de sus distintas realidades a partir de una clara diferenciación entre los conceptos de minería informal, minería ilegal y minería criminal. Única y exclusivamente cuando se ha reparado sobre las medidas dirigidas a las primeras dos, es lícito examinar la necesidad de implementar medidas contra la última, así como su forma y alcance” (Congreso de la República de Colombia s.f.: 31).

¹³ Según Global Initiative against Transnational Organized Crime “en algunos países ahora la producción ilegal de oro es más importante para los grupos criminales que el tráfico de drogas: En Perú y Colombia - los mayores productores de cocaína en el mundo - el valor de las exportaciones de oro de origen ilícito supera el valor de las exportaciones de cocaína. La minería ilegal ha sido la forma más fácil y redituable de lavar el dinero proveniente del narcotráfico en Colombia” (2016: 1).

¹⁴ Su *modus operandi* puede ser a través de tres formas de implicación: 1) directa como gestores de procesos extractivos locales, ya sea con explotación directa, uso de empresas fachadas o robos; 2) indirecta como proveedores de servicios, facilitadores de empresas multinacionales –desplazamientos, amenazas, muertes e intermediarios, como proveedores de protección – vacunas o extorsión-, incluso a través de terceros; o 3) compleja o modalidad más indirecta y sofisticada de captación de recursos con la provisión de servicios ilegales o control de recursos, aprovechando la situación de conflictividad del territorio controlado por el actor ilegal. A través de estas tres formas se desarrollan modalidades de financiación como la exploración, la explotación y beneficio, y la comercialización de las que se derivan distintos delitos (Massé y Camargo 2012: 11-32).

bien no obedece a un marco común andino (inexistente) y difiere en la legislación y en las prácticas por país, es ilustrativa para reconocer que se está frente a una problemática compleja que carece de concepto diferenciable, una categoría independiente y compartida por los países de la CAN. Como demuestra la Tabla 3, más allá del criterio de clasificación de la minería, el rasgo de criminalidad se hace presente en todas sus modalidades, describiendo un fenómeno que aprovecha la falta de regulación, reflejada en su ilegalidad, sobre todo a menor escala, para explotar irregularmente y con daños duraderos sobre los territorios ocupados por comunidades que tienen en la actividad minera su subsistencia.

Tabla 3

Clasificaciones de las prácticas mineras en los países andinos y su asociación con la criminalidad organizada

Criterio de clasificación	Tipos	Rasgo de criminalidad
Legalidad	Legal o formal Ilegal o ilícita Informal	La <i>minería informal</i> posee potencial de formalización (ser permitida con la autorización del Estado), mientras la <i>ilegal</i> opera en zonas prohibidas de explotación y debe ser erradicada (Dargent y Urteaga 2016). La criminalidad opera sobre ambas.
Tamaño	Pequeña, Mediana, Grande	La criminalidad se presenta sobre todo a pequeña o mediana escala.
Forma de explotación	Manual, Mecanizada	La criminalidad opera sobre ambas, aunque la que más efectos negativos produce es mecanizada.
Duración	Ocasional, Permanente	La minería criminal suele ser de carácter ocasional o intermitente, según sus condiciones de ejercicio, permisividad o persecución.
Método	Minas de superficie o a cielo abierto, Minas subterráneas, Pozos de perforación, Submarina o de dragado	La criminalidad opera con todos los métodos. Se destaca el uso del método de dragado mecanizado.
Cultura	Tradicional, artesanal o de subsistencia	Esta minería no es criminal aunque pueda ser ilegal, no obstante pueda ser objeto de prácticas criminales tales como el cobro de “impuestos de seguridad” o “gramaje” por parte de actores ilegales (Madrigal y Miranda 2018).

Fuente: Dargent y Urteaga 2016; Madrigal y Miranda 2018.

Elaboración propia.

Por tanto, para efectos de este trabajo el interés recae exclusivamente en la expresión de la minería ilegal e informal aquí denominada *minería criminal*: un “tipo de minería en la que, a través de la actividad extractiva, grupos criminales obtienen medios de financiación para delinquir (Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2016; Massé y Camargo, 2012; Echavarría, 2014)” (Madrigal y Miranda 2018: 169). Dicho concepto de minería, directamente asociado con la criminalidad, tiene un sustento institucional y normativo que lo justifica como una tipología independiente. Al respecto,

A nivel internacional, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en asocio con la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) (2016), consideró que este fenómeno se traduce en crímenes (no delitos) contra el medio ambiente [...] Así las cosas, toda actividad minera que lucre al crimen organizado en

cualquiera de sus eslabones, e independientemente de su condición jurídica, puede ser categorizada como criminal, no solo por su asociación con este tipo de agrupaciones, sino también por las nefastas consecuencias en los ecosistemas, las comunidades, la paz y la seguridad de las naciones. (Madrigal y Miranda 2018: 169)

Por su parte, a nivel regional latinoamericano y particularmente en la subregión andina, dicha modalidad de minería tiende a expandirse ante la constante aunque variable demanda mundial¹⁵, siendo el primer desafío definir con precisión el agente responsable.

Aquellos que explotan los recursos minerales sin los permisos necesarios (contrato de concesión minera, licencia ambiental) conforman un grupo muy diverso que demanda distintas estrategias. [...] Quienes están inmersos en procesos de regulación suelen denominarse mineros informales, una etiqueta que abarca a los que extraen minerales de forma artesanal, sin usar apenas maquinaria o tecnología y en condiciones muy precarias, o a aquellos que operan sin sometimiento al control estatal. Otras actividades mineras, en cambio, no podrán ser regularizadas porque están asociadas intrínsecamente a la ilegalidad. Algunas incluso están vinculadas a grupos criminales que no dudan en usar métodos violentos como la extorsión, las amenazas o la extracción de minerales en zonas prohibidas. (Brunner y Grande, 2018)

El problema va más allá de la formalización¹⁶ y se concentra en las comunidades sin que por ello ellas sean las responsables. No obstante, “la minería de subsistencia (y aquella que está en proceso de formalización) se ha visto gravemente afectada, pues no posee los medios necesarios para contrarrestar los factores de criminalidad que se arraigan en estos territorios” (Madrigal y Miranda 2018: 173). Por tanto, como se recomienda para el caso colombiano¹⁷, en toda la subregión

es fundamental distinguir entre mineros artesanales y tradicionales que trabajan sin una licencia y los mineros ilegales asociados con grupos armados y el crimen organizado, pues al no establecer una distinción entre la minería informal e ilegal, los Gobiernos criminalizan, y de esta manera eliminan el sustento de poblaciones altamente vulnerables. (Madrigal y Miranda 2018: 176)

¹⁵ “A pesar de que el precio mundial del oro ha venido bajando en los últimos años, las organizaciones criminales siguen impulsando la expansión de la extracción ilegal de oro. La región se caracteriza actualmente por los altos porcentajes de oro extraído de manera ilegal; alrededor del 28% del oro extraído en Perú, del 30% en Bolivia, del 77% en Ecuador, del 80% en Colombia, y de entre el 80% y el 90% en Venezuela es producido ilegalmente. La minería ilegal de oro emplea a cientos de miles de trabajadores en toda Latinoamérica, muchos de los cuales son extremadamente vulnerables a la explotación laboral y a la trata de personas.” (Global Initiative against Transnational Organized Crime 2016: 2)

¹⁶ “Los bajos niveles de formación y conocimiento en temas normativos, técnicos, ambientales, empresariales y laborales han llevado a incipientes niveles de formalización de la actividad minera en los países que conforman la CAN.” (Suárez 2016: 277)

¹⁷ En Colombia, la minería criminal es aquella que se desarrolla no sólo de forma ilegal e informal, sino que, con bajos o nulos principios éticos, adelanta actividades extractivas que generan impactos negativos sobre los derechos humanos (contratación de mano de obra menor de edad), financiamiento de grupos criminales, contaminación del medio ambiente, destrucción de ecosistemas y deterioro de la actividad económico sectorial (Minminas 2016).

En suma, el fenómeno de la minería criminal es una práctica específica asociada al accionar del crimen organizado en los países de la CAN, que si bien es una de las manifestaciones de la minería ilegal, se sugiere incluir en dicho concepto solamente las actividades criminales realizadas por grupos armados organizados o delincuenciales para evitar el señalamiento de las comunidades que se dedican a la minería tradicional o ancestral como forma de subsistencia. En esta investigación se propone interpretar dicho fenómeno como una nueva amenaza para la seguridad ambiental andina, demostrando la necesidad de construir socialmente el problema común desde una concepción amplia de seguridad cooperativa (constructivista), a partir del marco institucional existente para el combate de la minería ilegal (ver Tabla 2).

En este sentido, si bien las concepciones de la seguridad y defensa en los países andinos mantienen una lectura racionalista (Tabla 1), la definición de la minería criminal como amenaza compartida y los avances en las legislaciones nacionales en la materia, bien podrían servir para empezar a construir una respuesta conjunta. Lo anterior, teniendo en cuenta el carácter interdependiente subregional de la amenaza del crimen organizado, su situación actual y consecuencias como se presentará en la siguiente sección.

3. Situación y consecuencias de la minería criminal en los países de la CAN

Una vez conceptualizada y caracterizada la seguridad y defensa subregional, así como hecha la distinción de la minería criminal como fenómeno asociado al crimen organizado, es posible abordar la situación y consecuencias de ésta en los países andinos. Por tanto, en la presente sección se describirá el estado actual de la minería criminal en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, a partir del caso de la minería del oro en la Amazonía andina, desde una comprensión general de sus manifestaciones como un problema de crimen red (Carrión 2015), describiendo sus prácticas y efectos concretos.

El crimen organizado es reconocido como el actor fundamental en las nuevas amenazas, haciendo un uso intensivo de la fuerza y penetrando al Estado, lo cual dificulta el accionar institucional frente a la protección de los recursos estratégicos, generando una situación de inseguridad ambiental. Este actor criminal “configura una interacción de estructuras que se mueven en las esferas legal e ilegal, articulando diversos actores en un sistema (“*crimen red*”)” (Madrigal y Miranda 2018: 167), capaz de trascender fronteras nacionales con nexos internacionales y con la economía legal. Se habla por tanto de la

existencia de grupos de crimen organizado, que operan a nivel nacional y transnacional (UNODC, 2019), constituyendo un asunto de seguridad transregional (Tickner y Mason 2009). Este es el actor responsable, foco de la minería criminal, como se mostrará en esta sección articulando las concepciones de seguridad y defensa, y el marco jurídico-institucional a un diagnóstico a partir de casos en la cuenca de la Amazonía andina¹⁸.

Antes de abordar la descripción, es preciso volver a lo anteriormente planteado: en los países andinos persiste una concepción nacional de seguridad y defensa, articulada a una limitada perspectiva de la seguridad que tiene como fin la protección del territorio y de la soberanía o, en el mejor de los casos, del ciudadano. No hay un desarrollo de una lectura amplia de la seguridad que incluya las amenazas a la seguridad ambiental, si bien en el marco de la CAN hay avances en este sentido¹⁹. Faltando lo anterior, no sorprende que los países andinos no hayan desarrollado una respuesta articulada frente al fenómeno; por ello, se presentan diferencias en su conceptualización y en las acciones de control.

A pesar de las diferencias en la política minera –estatista en el caso boliviano y ecuatoriano, aperturista en el colombiano y peruano–, al igual que en el desarrollo de instrumentos para atender la problemática de la minería ilegal (destacándose los casos de Colombia y Perú, quizá por el hecho de ser coercitiva, abrir el mercado a la inversión privada y desregular su manejo), en todos los países hay grupos ilegales organizados que controlan dicha economía ilegal. Por ello, las afectaciones de la minería criminal pueden entenderse como comunes y es posible identificar conjuntamente un área emblemática de afectación como lo es la cuenca amazónica compartida por los cuatro países andinos²⁰.

¹⁸ Esto se realizará teniendo en cuenta informes de organizaciones sociales y algunos datos disponibles en sistemas de información de países de la región, así como estudios y artículos que permiten constatar dicho impacto. Se reconoce que esta es solo una aproximación que exige un estudio de mayor profundidad que desborda los alcances de este trabajo de investigación de carácter exploratorio.

¹⁹ “En la Cuenca Amazónica las nuevas amenazas hacen presencia debido a que las características geográficas aíslan la acción estatal, aunado al desinterés por la integración de políticas multilaterales que permitan actividades de control [...] Por tanto, las medidas que se tomen para enfrentar las nuevas amenazas traducidas en fenómenos de crimen transnacional, deben contemplar políticas multilaterales que, a partir de conceptos como seguridad colectiva y cooperativa, promuevan medidas de confianza mutua para el establecimiento de controles que frenen la comisión de estos delitos y de programas de cooperación que promuevan el desarrollo y protección de la frontera.” (Pabón 2010: 207)

²⁰ “La cuenca del Amazonas es un área de gran diversidad socio-ambiental y de importancia global, que atraviesa por un proceso de cambio rápido. La Amazonía cubre una superficie de 7,8 millones de km², consta de 12 macro-cuencas y 158 sub-cuencas compartidas por 1.497 municipios, 68 departamentos/estados/provincias, y ocho países: Bolivia (6,2%), Brasil (64,3%), Colombia (6,2%), Ecuador (1,5%), Guyana (2,8%), Perú (10,1%), Surinam (2,1%) y Venezuela (5,8%) (RAISG, 2012). La región tiene una población de aproximadamente 33 millones de personas, incluyendo 385 pueblos indígenas, y varios grupos en una posición de aislamiento voluntario. El Amazonas es el alberga cerca de la mitad de la biodiversidad del planeta y es un importante proveedor de bienes y servicios ecosistémicos, crítico a nivel climático y para el funcionamiento de los ecosistemas a nivel local, regional y global. Sólo el río Amazonas proporciona

Para ello resultan ilustrativas las investigaciones en el Amazonas de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental sobre minería ilegal (Heck e Ipenza 2014; SPDA 2015 y 2019)²¹.

Un primer elemento es que “los contextos nacionales influyen de manera decisiva en el desarrollo y abordaje al problema” (SPDA 2015: 6), siendo paralelos los procesos de ocupación del territorio, la configuración de proyectos e imaginarios nacionales de desarrollo, y la influencia de la priorización de la agenda minera en la expansión de estas actividades ilegales; esto coincide con el concepto de seguridad transregional de Tickner y Mason (2009). Así, cada país presenta una fenomenología particular y un grado de afectación diferenciado, aunque, en todos los casos, la minería ilegal termina asociándose a otras manifestaciones de criminalidad y seguridad transregional, que desembocan en graves impactos como los ambientales y sociales que apenas se están conociendo.

En cuanto a los impactos ambientales, la minería ilegal puede traer consecuencias catastróficas. Al ignorar restricciones y requisitos legales, “desplaza a las comunidades, contamina las fuentes de agua potable, destruye el medio ambiente, y contamina el agua y la tierra con mercurio y cianuro²², poniendo en peligro la salud de las personas y los ecosistemas” (Global Initiative against Transnational Organized Crime 2016: 2). Como se muestra en la Tabla 4, dentro de estos impactos se encuentra principalmente la pérdida de bosque amazónico, la afectación de áreas naturales protegidas y la contaminación por mercurio, situación que se hace más preocupante si se tiene en cuenta que tales bosques “ofrecen la mayor biodiversidad de flora y fauna del planeta y en su superficie podrían estar cohabitando el 50% del total de las especies vivas existentes (Cepal & Patrimonio Natural, 2013)” (SPDA 2015: 151) y que la minería aurífera aluvial en la Amazonía exige, para acceder al mineral, remover suelos y cambiar los cursos de quebradas y ríos, afectando el ecosistema de manera permanente (SPDA 2015).

alrededor del 15% del total de agua dulce en todo el mundo (SDSN-Amazonia, 2014).” (PNUD 2016: 3)

²¹ En el marco del proyecto “Haciendo frente a la minería ilegal en los países de la cuenca amazónica”, la investigación *Las Rutas del Oro Ilegal. Estudios de caso en cinco países* (2015) es un estudio financiado con cooperación holandesa (IUCN Holanda), que, continuando con el esfuerzo desplegado por la SPDA *La realidad de la minería ilegal en países amazónicos* (2014), se encuentra dedicado a caracterizar los puntos de extracción de la cadena de oro ilegal e informal cerca a zonas de frontera en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú, incluyendo una evaluación de las medidas implementadas por los gobiernos a través de publicaciones, una web-documental y un documental. Respecto a las medidas implementadas, la SPDA señaló que “en todos los casos queda claro que el combate de la minería ilegal pasa por establecer marcos claros de aprovechamiento de los recursos naturales y que el rol de los Gobiernos para balancear la intervención de diversos actores (sin privilegiar solo a algunos) en el diseño de estrategias para la extracción y comercialización de oro puede hacer la diferencia a la hora de pensar en un marco sostenible para el aprovechamiento del recurso oro” (2019).

²² “A través de la minería artesanal de oro se vierten más de 30 toneladas de mercurio en ríos y lagos en la cuenca amazónica cada año, envenenando peces y causando daños cerebrales para personas que residen también hasta 400km río abajo.” (Global Initiative against Transnational Organized Crime 2016: 2)

Tabla 4

Impactos ambientales de la minería ilegal en los países andinos

Tipo	Impacto
Pérd. bosque amazónico	<p>Bolivia: la actividad minera ilegal se superpone a operaciones legales, dificultando estimar sus impactos.</p> <p>Colombia: Entre 1990 y 2010 fueron deforestadas en promedio 310.349 hectáreas al año. Es decir, un estimado de 6 millones 206 mil hectáreas de bosque perdidas; esto es el 5,4% de la superficie del país.</p> <p>Ecuador: Un estudio de 2011 estimó una deforestación de 140 mil hectáreas, producto de la minería ilegal en los cantones Eloy Alfaro y San Lorenzo de la provincia de Esmeraldas.</p> <p>Perú: A septiembre de 2012, se estima que la deforestación causada por la minería ilegal e informal en el departamento de Madre de Dios, asciende a 50 mil hectáreas.</p>
Afectación de áreas naturales protegidas	<p>Bolivia: 7. Reserva Amazónica Manuripi Heath, Área Natural de Manejo Integrado Apolobamba, Reserva de Biosfera y Tierra Comunitaria de Origen Pilón Lajas, Área Natural de Manejo Integrado y Parque Nacional Cotapata, Parque Nacional Noel Kempff Mercado, Reserva de Fauna Andina Eduardo Avaroa y Área Natural de Manejo Integrado San Matías.</p> <p>Colombia: 12. Parques Nacionales Naturales de Farallones de Cali, Farallones Cahuinari, Río Puré, Amacayacu, Las Orquideas, Catatumbo, Nukak, Yaigóje, La Paya, Chiribiquete, Pisba y Reserva Natural Nacional Puinawai.</p> <p>Ecuador: 5. Reserva Ecológica Cotacachi-Cayapas, Cayapas-Mataje, Bosque Protector Alto Nangaritza, Parque Nacional Podocarpu y Reserva de Vida Silvestre la Zarza.</p> <p>Perú: 17. Siete (7) áreas protegidas y/o zonas de amortiguamiento con presencia de minería ilegal. Parque Nacional Huascarán, Santuario Nacional Tabaconas Namballe, Machu Picchu, Reservas Nacionales de Salinas y Aguada Blanca, Calipuy, Allpahuayo Mishana, Reservas Paisajísticas Nor Yauyos – Cochabamba y Subcuenca del Cotahuasi, Reservas Comunales El Sira y Amarakaeri, Ex Zona Reservada Gueppi, Zona Reservada Santiago Comaina, Zonas de Amortiguamiento del Parque Nacional Cerros de Amotape, Río Abiseo, Bahuaja Sonene, Cordillera Azul y Tambopata.</p>
Contaminación por mercurio	<p>El mercurio liberado en la atmósfera provoca la contaminación global de ecosistemas, afectando peces, aves y mamíferos a lo largo de la cadena alimenticia. “En el caso de la minería de oro, la contaminación por mercurio se da por su vertimiento a los suelos y ríos en el proceso de amalgamación, así como su liberación al aire durante el proceso de refogeo. Los efectos perjudiciales del mercurio en la salud humana se encuentran ampliamente documentados, siendo los principales la afectación del desarrollo y funcionamiento del cerebro y el sistema nervioso central. Según cifras de las Naciones Unidas, al 2010 el consumo de mercurio para la pequeña minería y minería artesanal (sector en el que se concentra la minería ilegal) en los seis países [Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela] ascendía a 480 toneladas” (Heck e Ipenza 2014: 11). El consumo de mercurio utilizado en la pequeña minería y minería artesanal a 2010: Bolivia: 120 toneladas; Colombia: 180 toneladas; Ecuador: 50 toneladas; y Perú: 70 toneladas.</p>

Fuente: Heck e Ipenza 2014.

Elaboración propia.

En segundo lugar, de acuerdo a las investigaciones de campo de la SPDA, los principales impactos sociales documentados se relacionan con el número de personas vinculadas y el trabajo infantil como muestra la Tabla 5. En los cuatro países andinos, se identifican distintas cantidades y modalidades de trabajo y duración de jornadas laborales, destacándose el trabajo a destajo en condiciones insalubres, donde los trabajadores son expuestos a diversas enfermedades, factores que van permeando las comunidades hasta que éstas terminan adoptando costumbres y actividades ajenas a su cultura, lo que repercute sobre su relacionamiento, vida familiar y cultura tradicional (SPDA 2015).

Tabla 5

Impactos sociales de la minería ilegal en los países andinos

Tipo	Impacto
------	---------

Personas vinculadas	Bolivia: 45.000 dedicadas, 209.800 dependientes. Colombia: 51.826 dedicadas Ecuador: 2000 solo en la provincia de Esmeraldas. 10 472 estimado a nivel nacional. 48.900 dependientes. Perú: 150.000 (de los cuales 69.083 son informales). 300.000 dependientes.
Trabajo infantil	Bolivia: 13.500 trabajadores, 91.400 en riesgo. Colombia: 239 niños que trabajan en la actividad minera, 214 de ellos en minas ilegales. Ecuador: 1.500 trabajadores, 22.950 en riesgo. Perú: 50.000 trabajadores, 11.000 en riesgo.

Fuente: Heck e Ipenza 2014.

Elaboración propia.

Esta realidad social evidencia dos hechos importantes: el primero es la conexidad de la minería ilegal con otros delitos²³, lo cual contribuye a otorgar su estatuto al concepto de minería criminal; y el segundo, la constatación de la transnacionalidad de la economía ilegal, demostrando que el crimen organizado actúa a través de las fronteras de la CAN como agente responsable de la inseguridad transregional, lo que exige una concepción de seguridad cooperativa para una respuesta efectiva²⁴.

La particular modalidad de minería ilegal e informal agenciada por el crimen organizado nacional y transnacional, conceptualizada como minería criminal, representa una amenaza a la seguridad ambiental al no disponer de un título minero o licencia ambiental; al estar fuera de la ley, no paga impuestos, ni realiza inversiones, no tiene en cuenta a las comunidades y por el contrario es una amenaza para ellas (Semana 2017). Así mismo, no ofrece condiciones laborales formales como ocurre con los trabajadores mineros y con el trabajo infantil (Heck e Ipenza 2014). En lo ambiental, al no contar con un plan de diseño minero o manejo ambiental, opera de forma antitécnica, intoxica y destruye el entorno, sin planes de cierre de minas (dejando pasivos ambientales) que multiplican riesgos al utilizar materiales contaminantes sin control, principalmente el mercurio (Semana 2017). Es entonces una actividad no regularizada ni fiscalizada,

²³ Al respecto, en Bolivia las actividades ilegales y criminales se retroalimentan de otras similares: “la minería ilegal se vincula a actividades que violan derechos humanos, es el caso de la trata y tráfico”, mientras en Colombia “se ha reportado [que] hay mujeres obligadas a acudir a centros mineros durante los fines de semana para trabajar en prostíbulos” (Miranda 2016). Por su parte, en Ecuador “la minería ilegal de oro es una de las cuatro actividades en las que hay esclavitud contemporánea. Según Urmila Bhoola, los migrantes colombianos a Ecuador son sometidos a explotación sexual por parte de grupos transnacionales del crimen organizado” que llegan incluso al Perú donde la policía estima que “existen más de 4.500 mujeres procedentes Bolivia, Colombia y también el mismo Perú en situación de explotación sexual dentro de bares frecuentados por los mineros” (Miranda 2016).

²⁴ Sin embargo, es necesario señalar que “no existe la concreción de una seguridad colectiva para la Cuenca Amazónica que atienda las amenazas de manera conjunta a través de la coordinación de políticas para disminuir sus efectos, ni tampoco una seguridad cooperativa que genere un ambiente de confianza y prevenga el desarrollo de riesgos traducidos en las diferentes modalidades del crimen transnacional. Es necesario que los países que integran la Cuenca Amazónica trasciendan las instancias nacionales y bilaterales, y proyecten acciones y alianzas multilaterales para la atención del territorio no sólo en el ámbito de la salvaguarda de la seguridad, sino también en la protección de los recursos y el desarrollo social sostenible de la región.” (Pabón 2010: 212)

agenciada por el crimen organizado, que deberá ser perseguida por la institucionalidad, particularmente por la Fuerza Pública (Madrigal y Miranda 2018) y no solamente desde una respuesta estatal nacional sino subregional e integral desde la CAN, sin perjudicar a las comunidades que no pueden ser objeto de criminalización por parte de los estados o de intereses corporativos.

4. Conclusiones

La investigación precedente tuvo como objetivo general caracterizar el fenómeno de la minería criminal en los países andinos. El aporte fundamental fue plantear algunos argumentos para distinguir un concepto que permite diferenciar en la subregión aquellas prácticas mineras aprovechadas por el crimen organizado del universo de actividades que tiene la minería ilegal, evitando así la innecesaria criminalización de las comunidades que generalmente tienen en la minería su único medio de subsistencia.

En la primera sección se planteó un acercamiento a la conceptualización de la seguridad y la defensa en la agenda de los países andinos, encontrando que éstos mantienen conceptos anclados a una perspectiva realista/neorrealista de la seguridad que impiden ir más allá de una concepción estatista de las amenazas. De igual forma, si bien se reconocen avances hacia una concepción más amplia de la misma en el marco de la CAN, éstos no encuentran un contexto político propicio para que se profundice e inicie la construcción de un paradigma de seguridad cooperativa más congruente con los desafíos de la globalización en el siglo XXI.

En la segunda sección se abordó el fenómeno de la minería criminal encontrando nuevamente que existe un marco regulatorio de la minería en cada país, al igual que avances en acuerdos comunitarios para tratar la minería ilegal, sobre los que se han empezado a diseñar respuestas institucionales a nivel intra-estatal. No obstante, no se identificó un tratamiento particular a la minería criminal, ajena al marco regulatorio de prácticas mineras ilegales. En este sentido, reconocer la inexistencia de conceptualizaciones comunitarias de la minería en la subregión, permite explicar por qué no se ha alcanzado a un concepto como el propuesto y lo difícil de llegar a una respuesta conjunta, sobre todo transregional.

En la tercera sección se describió la situación actual y principales consecuencias de la minería ilegal en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú de manera individual y

conjunta, demostrando el impacto de la minería criminal mediante los efectos ambientales y sociales de dichas prácticas en el caso específico de la cuenca amazónica compartida. Aunque aquí se reconoce que el ejercicio no fue lo suficientemente ilustrativo frente a la compleja fenomenología, se logró avanzar en algunas de sus características para acercar a la comunidad académica y a los decisores de política regional a la comprensión de la importancia del tema y su significado para los países andinos en términos de impacto.

Es necesario reconocer el corto alcance de esta investigación. No se logró llegar a una caracterización detallada del fenómeno y el marco conceptual no correspondió con la categoría de análisis propuesta. Es preciso profundizar en la conceptualización, comparando los avances jurídicos y las experiencias nacionales, sugiriendo así aspectos en común que faciliten la concepción comunitaria frente a la que tampoco se ofrecieron recomendaciones. No obstante, el trabajo de investigación puso de relieve la existencia del fenómeno particular, el cual, junto al marco teórico, pueden servir de base para futuras investigaciones que profundicen en el diseño de una real política andina contra la minería criminal. Se reitera la necesidad de reconocer la minería criminal como un concepto distinto al de la minería ilegal e informal, se invita a cuestionar los referentes teóricos hegemónicos en la disciplina de las RI y se sugiere dar inicio a una agenda de investigación de las amenazas a la seguridad ambiental en la subregión andina, en clave de diseño e implementación de políticas públicas en el marco de procesos de integración.

Se concluye subrayando la importancia de la investigación y la necesidad de que la subregión asuma este desafío. Se reitera el hecho de que no es posible hacer frente a la minería criminal desde una perspectiva nacional, pues estas amenazas claramente superan fronteras, cobrando fuerza mientras no se cuente con una respuesta interméstica conjunta.

Bibliografía

Bartolomé, Mariano C. 2004. “Redefiniendo la seguridad internacional contemporánea”. En *Revista Política y Estrategia*. 94, pp. 9-26.

Battaleme, Juan. 2013. “Los Estudios de seguridad internacional: de los enfoques racionalistas a los críticos”. En Llederroz, Elsa (ed.). *Relaciones internacionales: teorías y debates*. Buenos Aires: Eudeba, pp.133-165.

Booth, Ken. 2007. *Theory of World Security*. New York: Cambridge University Press.

Brauch, Hans Günter. 2009. “Seguritización del espacio y del objeto de referencia”. En Oswald, Úrsula y Hans Günter Brauch (eds.). *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*. México: UNAM, Centro de Ciencias de la Atmósfera, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias; Senado de la República, LX Legislatura; AFESPRESS.

Brunner, Eva y Ricardo Grande (2018). “El crimen organizado y sus vínculos con la minería ilegal de oro en América Latina”. En *Esglobal*. 22 enero <https://www.esglobal.org/crimen-organizado-vinculos-la-mineria-ilegal-oro-america-latina/>

Buzan, Barry and Wæver, Ole. 2003. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. New York: Cambridge University Press.

CAN. 1999. Decisión 458. *Lineamientos de la Política Exterior Común*.

———, 2007. *Programa de trabajo 2007*. SG/di 835/Rev. 1. 2 de mayo. 6.1.

———, 2012. *Decisión 774 de 2012. Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal*.

Carrión, Fernando. 2015. “La Cartelización en América Latina”. En *Perfil Criminológico*. Quito: FLACSO – ECUADOR, Fiscal General del Estado. N° 21, Octubre 2015, pp. 6-7.

Centro de Altos Estudios Nacionales. 2013. *Conceptos de seguridad y defensa de los países Iberoamericanos. Desde la óptica de sus Colegios de Defensa*. Montevideo: Centro de Altos Estudios Nacionales.

Comunidad Andina. 2003. “CAN y UE ponen en marcha el Proyecto “Iniciativa de Estabilización Regional Andina””.

<http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=1135&accion=detalle&cat=NP&title=can-y-ue-ponen-en-marcha-el-proyecto-iniciativa-de-estabilizacion-regional-andina>

———, 2006. *Paz y Seguridad en la Región Andina*. “Iniciativa de Estabilización Regional Andina”. Lima.

———, 2014. *Decisión 797*. Comités y Grupos Ad Hoc de la Comunidad Andina en el marco de la reingeniería del Sistema Andino de Integración.

Congreso de la República de Colombia. Sf. *Exposición de motivos. Proyecto de Ley "Por medio de la cual se establecen disposiciones para controlar la explotación ilícita en yacimientos mineros y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.

Cujabante, Ximena. 2009. “La seguridad internacional: evolución de un concepto”. En *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 4 (2): 93-106.

Dargent, Eduardo y Madai, Urteaga. 2016. “Respuesta estatal por presiones externas: los determinantes del fortalecimiento estatal frente al boom del oro en el Perú (2004-2015)”. En *Revista de Ciencia Política*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Volumen 36, N° 3, pp. 655 – 677.

Defensoría del Pueblo de Colombia. 2018. *Informe especial: economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo*. Bogotá: Icolgraf Impresores S.A.S.

Departamento Nacional de Planeación. 2011. *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana. Bogotá. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/1-PNSCC%20FINAL%20AGO%202011.pdf>

Dockendorff, Tomás y Andrés, Duval. 2013. “Una mirada a la seguridad internacional a la luz de las estrategias de seguridad nacional”. En *Estudios Internacionales*. Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile, 176, pp. 31-49.

Estado Plurinacional de Bolivia. 2015. *Plan de desarrollo económico y social 2016-2020 en el marco del desarrollo integral para vivir bien*. Rumbo a la Agenda Patriótica 2025.

Fuentes, Claudia y Francisco, Rojas. 2005. *Promover la Seguridad Humana: Marcos Éticos, Normativos y Educativos en América Latina y el Caribe*. Paris: UNESCO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Global Initiative against Transnational Organized Crime. 2016. *El Crimen Organizado y la Minería Ilegal de Oro en América Latina*. Abril. Switzerland.

Guáqueta, Alexandra y Paula Peña. 2005. “¿Qué pasa en la región andina? Dilemas y retos de seguridad”. En *Nueva sociedad*. N°. 198 (jul.-ago.), pp. 145-157.

Heck, Carmen y César A. Ipenza. 2014. “Análisis comparativo de la situación de la minería ilegal en seis países amazónicos”. En SPDA. *La realidad de la minería ilegal en países amazónicos*. Lima: NEGRAPATA.

Hernández, Jairo. 2008. *El crimen organizado en América Latina y el Caribe: mapeo del caso centroamericano*. México D. F.: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

International Crisis Group. 2018. *Cómo detener la onda expansiva de la crisis en Venezuela. Informe de Crisis Group sobre América Latina*. 65, 21 de marzo. Bruselas.

Keohane, Robert. 1993. “Instituciones internacionales: dos enfoques”. En *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

———, 2002. *Power and Governance in a Partially Globalized World*. London and New York: Routledge.

Lavaux, Stéphanie. 2004. “Medio ambiente y seguridad: una relación controvertida pero necesaria”. En Cardona, Labatut, Lavaux, Sánchez. *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas*, Bogotá: CEPI-Universidad del Rosario.

Lemieux, Pierre. 2007. *The Underground Economy. Causes, Extent, Approaches*. November 2007. Montreal, Quebec: Montreal Economic Institute Research Paper.

Madrigal, Alexander y Catalina Miranda. 2018. “Minería criminal en Colombia. Necesidad de su construcción como amenaza en la agenda de seguridad y defensa del posacuerdo”. En García, Ricardo; Jaime A. Wilches; Hugo F. Guerrero; Mauricio H. Pérez (eds.). *La Colombia del posacuerdo: retos de un país excluido por el conflicto armado*. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas, pp. 163-186.

Madrigal, Alexander. 2015. “Implicaciones del postconflicto colombiano en la agenda de seguridad regional suramericana: percepciones y aspiraciones”. En Vargas, Alejo. *Seguridad y Defensa en la Transición de la Guerra a la Paz: reflexiones y perspectivas*. Bogotá: Instituto de Investigaciones Jurídico-Políticas [UNIJUS], Universidad Nacional de Colombia.

———, 2018. *Contribución a la construcción de una teoría reflectivista del cambio internacional desde el concepto de ideología política: un análisis teórico y crítico*

para una síntesis reflexiva. Tesis para optar por el título de Maestría en Relaciones Internacionales mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos, Universidad Andina Simón Bolívar.

Massé, Frédéric y Johanna Camargo. 2012. *Actores Armados Ilegales y Sector Extractivo en Colombia. V Informe 2012*. Bogotá: CITpax Colombia, Observatorio Internacional DDR- Ley de Justicia y Paz.

Ministerio de Defensa. 2017. *Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad. Guía de planteamiento estratégico*. Bogotá.

———, . 2018. *Política de Defensa y Seguridad (PDS). Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, Presidencia de la República - Consejería de Seguridad Nacional.

Ministerio de Minas. 2017. *Plan nacional de desarrollo minero con horizonte a 2025*. Bogotá.

Minminas. 2016. *Política minera de Colombia. Bases para la minería del futuro*. Bogotá: Ministerio de minas y energía.

Miranda, Boris. 2016. “La "escalofriante" alianza entre la minería ilegal y la explotación sexual en Sudamérica”. En *BBC mundo*. 12 abril. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160406_america_latina_alianza_siniestra_mineria_ilegal_trata_mujeres_prostitucion_sexual_bm

Molano-Rojas, Andrés y Juan, Moncada. 2017. “Economías ilegales versus iniciativa empresarial: Implicaciones de una competencia desleal”. En *en contexto* 15. Agosto de 2017. Bogotá: Instituto de Ciencia Política, Fundación Konrad Adenauer.

OEA. 2002. *Declaración de Bridgetown*, AG/DEC. 27(XXXII-0/02).

———, . 2013. *Declaración sobre seguridad en las Américas*. Conferencia Especial sobre Seguridad. México: 27-28 de octubre.

Organización de las Naciones Unidas. 2004. *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. <https://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-s>.

Orozco, Gabriel. 2006. “El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”. En *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 72, pp. 161-180.

Oswald, Úrsula y Hans Günter Brauch. 2009. “Globalización y desafíos ambientales cambian la conceptualización de seguridad en América Latina”. En Oswald, Úrsula y Hans Günter Brauch (eds.). *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*.

México: UNAM, Centro de Ciencias de la Atmósfera, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias; Senado de la República, LX Legislatura; AFESPRESS.

Pabón, Nathalie. 2010. “Sistemas de seguridad colectiva y cooperativa: una oportunidad para la Cuenca Amazónica”. En Vargas, Alejo (ed.). *Inseguridad en la Región Amazónica: contexto, amenazas y perspectivas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina (UNIJUS), pp. 205-226.

PNUD. 2016. *La Amazonía y la Agenda 2030*. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, SDSN Amazonía, Gordon and Betty Moore Foundation.

Portafolio. 2018. “El mapa político de Latinoamérica va hacia el centro”. En *Portafolio*. Julio 15. <https://www.portafolio.co/internacional/el-mapa-politico-de-latinoamerica-va-hacia-el-centro-519084>

Resdal. 2012. “Conceptos de seguridad y defensa”. En *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*, p. 40. <https://www.resdal.org/ebook/AtlasRESDAL2012/print/page40.pdf>

Rodríguez, Gerardo. 2007. “Antiguas y nuevas amenazas a la seguridad de América Latina”. En *Bien común*, 13 (152), 15-18.

Rueda, Daniel. 2014. “El proceso de integración andino, avances y retrocesos”. En *Justitia*, 12. Enero – diciembre, pp. 205-229.

Salazar, Ana M. 2002. *Seguridad Nacional Hoy. El reto de las democracias*. Bogotá: Aguilar.

Secretaría del Senado de Colombia. 2000. *Ley 599. Código Penal*. Bogotá.

Semana. 2017. “Explotación ilícita de Minerales”. En *Revista Semana. Colombia vale oro*. Junio.

Sodupe, Kepa, 2013. *La teoría de las relaciones internacionales a comienzos del siglo XXI*, Araba Kalea, Universidad del País Vasco.

SPDA. 2015. *Las Rutas del Oro Ilegal. Estudios de caso en cinco países*. Lima, NEGRAPATA S.A.C.

———, 2019. *Las rutas del Oro*. Lima. <http://lasrutasdeloro.com/>

Suárez, Gloria. 2016. “Análisis de las Tendencias Políticas, Económicas, Legislativas y Ambientales Relacionadas con la Industria Minera en la Comunidad

Andina”. En *Cuadernos de la Maestría en Derecho*, 5 (octubre), pp. 251-86.
<https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/Cuadernos/article/view/996>.

Tickner, Arlene y Ann Mason. 2009. “Agentes de inseguridad en los Andes: crimen transregional y relaciones estratégicas”. En Oswald, Úrsula y Hans Günter Brauch (eds.). *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*. México: UNAM, Centro de Ciencias de la Atmósfera, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias; Senado de la República, LX Legislatura; AFESPRESS.

UNODC. 2019. *Crimen Organizado Transnacional*.
<https://www.unodc.org/ropan/es/organized-crime.html>

Vargas, Alejo. 2006. *Ensayos sobre seguridad y defensa*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Investigaciones Jurídico-Sociales [UNIJUS].

Wendt, Alexander. 2003. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

———, 2005. “La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder”. En *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, núm. 1, marzo, GERI – UAM.